



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - (ADM)

PARECER Nº 04150/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.054259/2025-85

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Serviços de engenharia para manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de ar tipo Split e janelheiro, com fornecimento de peças. Universidade Federal do Piauí. Critério de julgamento pelo menor preço. Regularidade formal do processo. Regularidade jurídica, com ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços comuns de engenharia de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de ar tipo Split e janelheiro, com fornecimento de peças, para atender demanda da Universidade Federal do Piauí, no valor estimado de R\$ 22.438.296,90 (vinte e dois milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, duzentos e noventa e seis reais e noventa centavos).

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

1. MEMORANDO ELETRÔNICO - orientações da instrução (SIPAC 01);
2. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (SIPAC 03);
3. PORTARIA Comissão de Planejamento da Contratação (SIPAC 04);
4. MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCO (SIPAC 07);
5. RELATÓRIO histórico instrução processual (SIPAC 12);
6. DESPACHO adequação (SIPAC 13);
7. DOCUMENTO DE QUALIFICAÇÃO DE DEMANDA (SIPAC 14);
8. DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS ART (SIPAC 15);
9. DESPACHO adequação instrução processual (SIPAC 16);
10. DESPACHO adequação orçamentária (SIPAC 20);
11. AUTORIZAÇÃO não disponível (SIPAC 22);
12. PORTARIA Comissão Planejamento da Contratação (SIPAC 24);
13. E-MAIL cotação de preços (SIPAC 27);
14. RELATÓRIO cotação (SIPAC 28);
15. MAPA DE PREÇOS (SIPAC 29);
16. RELATÓRIO DE PESQUISA DE PREÇOS (SIPAC 30);
17. LISTA DE VERIFICAÇÃO (SIPAC 31);
18. DESPACHO inconsistências na pesquisa de preços (SIPAC 33);
19. ANÁLISE DE RISCOS (SIPAC 35);
20. COMUNICAÇÃO COM O SETOR REQUISITANTE adequações (SIPAC 36);
21. ATO DE DESIGNAÇÃO DOS AGENTES DE CONTRATAÇÃO (SIPAC 37);
22. MINUTA DE EDITAL (SIPAC 38);
23. MINUTA DE TERMO DE REFERÊNCIA (SIPAC 39);
24. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (SIPAC 40);

25. PLANILHA DE CUSTOS (SIPAC 41);
26. MINUTA DO TERMO DE CONTRATO (SIPAC 42);
27. CERTIFICAÇÃO PROCESSUAL AGU (SIPAC 44);
28. JUSTIFICATIVA TÉCNICAS RELEVANTES (SIPAC 45);
29. JUSTIFICATIVA para alterações nos modelos de edital, TR e contrato (SIPAC 46);
30. DECLARAÇÃO compatibilidade orçamentária (SIPAC 47);
31. LISTA DE VERIFICAÇÃO AGU (SIPAC 48);
32. DESPACHO de encaminhamento (SIPAC 52);

3. Outros documentos, se necessário, serão indicados ao longo deste parecer.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. O presente parecer tem o objetivo de realizar o controle prévio de legalidade, restrito aos aspectos jurídicos do procedimento. Questões técnicas, como, por exemplo, o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, são de atribuição da Administração (art. 53 da Lei n. 14.133, de 2021 e Enunciado BPC n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União).

5. **Exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica relacionada à atividade-fim do ente assessorado que seja aplicável ao caso concreto**, nos termos do art. 2º, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

6. A análise do procedimento licitatório pela ELIC pressupõe a adoção dos modelos da AGU e o uso do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia (IPP Engenharia), inclusive quanto aos destaques visuais e justificativas por escrito das alterações realizadas nos modelos padronizados da AGU.

7. A padronização de modelos de editais e contratos está prevista no art. 19, IV, da Lei n. 14.133, de 2021, e é medida de eficiência administrativa. A **utilização de destaques visuais** é ferramenta que garante a celeridade à análise jurídica, dispensando a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida (cf. BPC n. 06). Eventuais alterações não destacadas nas minutas padronizadas são de responsabilidade exclusiva da Administração.

8. Não há determinação legal de se fiscalizar o cumprimento das recomendações feitas neste parecer, conforme Boa Prática Consultiva n. 05. Caso a autoridade administrativa deixe de acatá-las, assume, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

2. NORMAS DE GOVERNANÇA

9. A Administração deve observar as seguintes normas de governança:

- o [Decreto n. 10.193, de 2019](#), que estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública Federal, para as atividades de custeio. A [Portaria ME n. 7.828, de 2022](#), estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto.
- o **art. 3º do [Decreto n. 8.540, de 2015](#)**, que trata da necessidade de demonstrar a essencialidade e o interesse público da contratação.
- o **[Decreto n. 10.947, de 2022](#)**, que exige que as contratações estejam previstas e contempladas no Plano de Contratações Anual (PCA), em atenção ao art. 12, VII, da Lei n. 14.133, de 2021, bem como alinhadas com o Plano Diretor de Logística Sustentável.

10. **Atenção:** o Decreto n. 10.193, de 2019, **não** se aplica às agências reguladoras. As demais autarquias e fundações devem apresentar a autorização para celebrar a contratação, prevista no art. 3º.

11. **Importante:** a Administração deve se certificar da obediência às **regras internas de competência** para autorização da presente contratação.

12.

Constam dos autos:

- o a demonstração da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do art. 3º do Decreto n. 8.540, de 2015 (item 2 do ETP).
- o comprovação de que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade.

Recomendação:

13.

Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. consta do processo um documento chamado AUTORIZAÇÃO (SIPAC 22). O referido documento, entretanto, encontra-se indisponível para visualização. Assim, deve a Administração comprovar a autorização antes da efetiva contratação (art. 3º do Decreto n. 10.193, de 2019), que deve ser juntada aos autos ;
- b. declarar que a contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável;
- c. certificar-se da obediência das regras internas de competência (art. 3º da Portaria ME n. 7.828, de 2022);

UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA

14.

A Administração deve declarar expressamente que o serviço a ser licitado é comum, a fim de comprovar a adequação do uso do pregão eletrônico (art. 6º, XIII, e art. 29, parágrafo único, da Lei n. 14.133, de 2021, c/c [Orientação Normativa AGU n. 54/2014](#)).

15.

Tal declaração consta dos autos (itens 4.1.1.1 e 4.1.1.2 do ETP).

16.

Importante: somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, Lei n. 14.133, de 2021).

17.

Atenção: é vedado o uso do pregão para contratações de (art. 29, parágrafo único, da Lei n. 14.133, de 2021):

- obra (art. 6º, inciso XII, da Lei nº 14.133, de 2021);
- serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133, de 2021); e
- serviços especiais de engenharia (art. 6º, inciso XXI, alínea “b”, da Lei nº 14.133, de 2021).

3.**PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO****Do serviço de manutenção de equipamentos**

18.

Considerando o vulto da contratação, é recomendável que a Administração faça um estudo sobre o valor de mercado dos bens objeto da manutenção, a fim de aferir a vantajosidade econômica da presente licitação.

19.

Para efeitos de parâmetro, o artigo 3º do Decreto n. 9.373, de 2018, estabelece que um bem é considerado recuperável ou antieconômico a depender do valor de sua manutenção, sendo que deve ser de até 50% do valor de mercado, conforme segue:

Art. 3º Para que seja considerado inservível, o bem será classificado como:

I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;

II - recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser

justificável a sua recuperação;

III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência; ou

IV - irrecuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

Recomendação:

20. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. demonstrar a vantajosidade econômica da presente licitação, considerando o valor estimado da contratação e o valor de mercado de cada um dos equipamentos objeto de manutenção.

21. O objeto da presente licitação é a contratação de empresa para manutenção preventiva e corretiva de equipamentos. Ocorre que não há qualquer previsão de pagamento diferenciado para a manutenção corretiva, sendo que o valor mensal do contrato deve englobar toda a forma de prestação do serviço.

22. Isso significa que a Administração optou pela contratação com cobertura de risco, ou seja, pagamento à contratada por um valor fixo mensal, independentemente do número de vezes em que a manutenção corretiva será necessária.

23. Dessa forma, o preço da manutenção corretiva, cuja demanda é variável, estará embutido na planilha e será pago ainda que não haja execução do serviço. Essa opção da Administração pode gerar sobrepreço nas propostas, em razão da incerteza dos licitantes em relação ao número de vezes em que a manutenção corretiva será necessária.

24. O TCU entende que essa alternativa não é adequada, devendo ser evitado o pagamento de valores fixos para serviços com demanda variável:

9.3. determinar à Diretoria Técnico-Científica do Departamento de Polícia Federal - Ditec/DPF que, nos próximos editais, projetos básicos e contratos porventura elaborados em substituição à Concorrência 002/2006 - Ditec, objetivando a contratação dos serviços de manutenção do Sistema Afis e demais ali descritos: (...)

9.3.5. estabeleça critérios de aferição do adimplemento das obrigações contratuais, com base na mensuração de resultados, **evitando o pagamento de valores fixos**, em observância ao princípio da economicidade e em consonância com o Acórdão 667/2005-TCU-Plenário, item 9.3 e subitens. (AC-0889-20/07-Plenário) - g.n.

[Voto] 10. O termo de referência deficiente, sem detalhamento dos serviços a serem prestados e a sua forma de medição (irregularidade 295 descrita na alínea 'a'), propiciou que se pagasse mensalmente à contratada um valor fixo de R\$ [...] pela manutenção de equipamentos, quer tenha havido apenas um conserto/manutenção simples, quer tenha havido vários e complexos. [...] Diferentemente do que afirmou o responsável, não é possível sustentar que o termo de referência estava suficientemente especificado se não havia uma estimativa de quais serviços seriam prestados mensalmente e em quais equipamentos. O termo não esclareceu qual seria a periodicidade da manutenção preventiva dos aparelhos, nem estabeleceu, para os casos de manutenção corretiva, as expectativas de conserto. A previsão genérica de que a manutenção seria feita em todos os aparelhos e o estabelecimento de um valor fixo mensal para remunerar esses serviços não atende aos arts. 3º, II, da Lei 10.520/2002 e 9º, I, do Decreto 5.450/2005. (Acórdão n. 434/2016-Plenário) g.n.

25. Este também é o entendimento da Procuradoria-Geral Federal, conforme orientação traçada no Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa. (NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 116).

Recomendação:

26. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. verificar se é possível o pagamento da manutenção preventiva - que é programada e previamente conhecida - por um valor fixo; e o pagamento da manutenção corretiva - que é incerta quanto ao número de vezes - por demanda.
- b. se a opção for pela manutenção corretiva do pagamento com valor fixo mensal (com cobertura de risco), para evitar questionamentos futuros, deve demonstrar que a alternativa adotada é a mais econômica e eficiente para a Administração, com base em dados técnicos concretos, considerando-se inclusive a economia de escala, uma vez que, aparentemente, o preço proposto pelas licitantes embutiria valores relativos a serviços cuja prestação é incerta.

Da viabilidade jurídica da terceirização

27. O art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021, permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, observadas as vedações a seguir:

Art. 48. **Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:**

- I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
- II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
- III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
- IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
- V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
- VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

28. **Importante:** a IN SEGES/MP n. 05, de 2017, dispõe que a Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção (art. 7º, § 1º), mas não poderão ser objeto de execução indireta as seguintes atividades:

Art. 9º **Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:**

- I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

29. A Administração deve atestar nos autos a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas, conforme os dispositivos acima citados, como condição preliminar para o prosseguimento da licitação.

30. A Administração declarou que as atividades podem ser terceirizadas em razão de não dispor, em seu quadro de pessoal, de servidores com qualificação técnica específica para execução das referidas atividades, bem como certificou que tais atividades não estão compreendidas naquelas desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos.

Documentos obrigatórios

31. O artigo 18 da Lei n. 14.133, de 2021, determina que o planejamento da contratação deve se compatibilizar com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. O art. 18 traz, ainda, as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

32. Para o adequado planejamento, o gestor deve observar as diretrizes e determinações constantes da **Lei n. 14.133, de 2021, do Decreto n. 10.947, de 2022 e das [IN SEGES/ME n. 58/2022](#), [IN SEGES/ME n. 81/2022](#) e IN SEGES/MP n. 5/2017.**

33. Recomenda-se observar as orientações do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP) para a elaboração dos documentos da fase de planejamento.

34. Por se tratar de serviço de engenharia, a **equipe de planejamento** deve ter integrante com formação em engenharia, arquitetura ou técnica (art. 22, §1º, da IN SEGES/MP n. 05, de 2017).

35. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica:

a) Documento de Formalização da Demanda

36. O Documento de Formalização da Demanda deve trazer os conteúdos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

37. Consta dos autos referido documento, nos termos do art. 8º do Decreto n. 10.947, de 2022.

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

38. O art. 18, inciso I, e §1º, da Lei n. 14.133/2021 e a IN SEGES/ME n. 58/2022 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, que constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação e o fundamento para o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 6º da IN n. 58/2022).

39. **Atenção:** O art. 18, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que os requisitos dos incisos I, IV, VI, VIII e XIII são **obrigatórios**. A não previsão de qualquer um dos demais conteúdos **deverá ser justificada** no próprio documento.

40. **Importante:** a Administração deve avaliar, no ETP, a necessidade de exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades (art. 40, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 10, inc. II, da IN SEGES n. 58/2022).

41. Verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar, nos termos da IN n. 58/2022.

42. Em relação ao conteúdo obrigatório do ETP, é relevante destacar as seguintes questões, do ponto de vista jurídico:

- **descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I):**

43. São vedadas especificações do objeto da licitação que sejam excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º da Lei n. 14.133, de 2021). O gestor deverá tomar as devidas **cautelas** para assegurar que as **especificações correspondam àquelas essenciais à contratação**, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

44. **Importante:** a Administração deverá se atentar às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017:

- prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

45. Caso as especificações somente possam ser atendidas por uma **quantidade de fornecedores considerada restrita**, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, mantendo-se apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, § 2º, da IN SEGES/ME n. 58/2022).

46. Consta justificativa para a necessidade da contratação (item 2 do ETP).

47. A justificativa da necessidade da contratação constitui questão técnica e administrativa. Assim não cabe manifestação jurídica conclusiva acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pela Administração, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

- **estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. IV):**

48. A Administração deve estimar as quantidades a serem contratadas da forma mais clara e precisa possível. A demanda deve ser acompanhada da **justificativa técnica** robusta e adequada. A justificativa para a estimativa de quantitativos deve ser **acompanhada da indicação do método utilizado e documentos comprobatórios**.

49. Ressalte-se que tal justificativa constitui questão técnica e administrativa, sobre a qual não cabe manifestação jurídica, exceto na hipótese de ilegalidade (Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União).

50. **Alerta-se:** não são admitidas estimativas genéricas ou pouco detalhadas, sem respaldo em elementos técnicos e documentos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda apresentada.

51. **Atenção:** o TCU entendeu que caracteriza erro grosseiro a elaboração de documentos para a contratação de serviços sem justificativa das quantidades, em acórdão que pode ser considerado aplicável à Lei n. 14.133/2021, ante a obrigatoriedade de estimar os quantitativos e os custos unitários, prevista no art. 18, § 1º, IV e VI:

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Serviços. Quantidade. Justificativa. Ausência.

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, **pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos**. Acórdão 2459/2021 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Augusto Nardes) - Boletim de Jurisprudência n. 377.

52. **Destaca-se que há obrigação da contratada em fornecer peças, sendo essencial que a Administração estime os respectivos quantitativos, o que não foi feito de forma satisfatória nos autos.**

53. **Importante:** é necessário que a Administração faça uma lista com a indicação de peças de utilização provável. Para tanto, pode utilizar os dados da contratação anterior ou contratação similar de outro órgão, por exemplo. Com base nessa lista, deverá fazer a pesquisa de mercado e a estimativa do valor das peças. É fundamental ter os preços unitários do serviço e das peças separadamente, a fim de viabilizar a fiscalização da execução do serviço.

54. A ausência de indicação do tipo de peças e sua quantidade estimada pode **favorecer a empresa atualmente ou anteriormente contratada**, que conhece o serviço e a demanda da Administração. Assim, caso referida empresa participe do certame, irá se beneficiar desse conhecimento, o que poderá levar a uma proposta elaborada em dados mais precisos, **prejudicando a competitividade e isonomia entre os licitantes**, além de ferir os princípios da impessoalidade, moralidade e escolha da proposta mais vantajosa, que devem nortear a atuação administrativa.

55. O Tribunal de Contas da União já abordou essa questão no Acórdão n. 2229/2019-Plenário:

23. **Acrescento que a comissão salientou que o termo de referência não detalhava adequadamente as características e os quantitativos dos serviços que seriam contratados. Por via de consequência, a empresa Transamérica detinha um conhecimento privilegiado sobre o objeto licitado.** Esse fato foi mencionado no relatório da sindicância que foi encaminhado ao recorrente, verbis:

“De acordo com o depoimento do servidor Carlos Simões Gonçalves (fls. 33 a 35) , nenhuma empresa foi nos setores verificar o quantitativo de aparelhos de ar condicionado e não foi fornecido pelo edital esse quantitativo. Da forma que foi feita a licitação sempre será pago preço a maior, citou como exemplo ‘filtro de um ar condicionado de 24.000 btus não pode ser o mesmo preço de um ar condicionado de 7.500 btus’. **Disse que somente a Transamérica tinha informações referentes ao quantitativo de ar condicionado, devido a referida empresa já ter prestado serviço de manutenção na Instituição.**”

56. A realização de certame sem definição dos quantitativos, ao menos estimados, e sem a realização de pesquisa de preços adequada, fere a Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 18. (...) § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...) IV - **estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

(...) VI - **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais**, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

(...) § 2º **O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.**

57. **Alerta-se:** é vedada a realização de licitação sem previsão de quantidades, ainda que estimadas, podendo o gestor ser responsabilizado.

58. **Recomendação:**

59. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. complementar a justificativa para a estimativa de quantitativos, pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. O item 7 do ETP faz referência a um Anexo que não foi colacionado aos autos. Assim, deve-se instruir o processo com manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para a estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e expressa menção aos documentos que a embasaram (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas).
- b. elaborar uma lista com a indicação das peças de utilização provável, acompanhada dos respectivos custos unitários, estabelecidos a partir de

regular pesquisa de preços.

- **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI):**

60. É dever da Administração elaborar planilha detalhada, com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação. As planilhas orçamentárias integram o Projeto Básico ou Termo de Referência e devem constar como anexo ao edital (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 2º, incisos I, II, VIII e IX, do Decreto nº 7.983, de 2013 e Súmula TCU n. 258).

61. A estimativa do valor da contratação deve ser compatível com a realidade do mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. (art. 23, Lei n. 14.133, de 2021).

62. Para tanto, a Administração deve seguir as diretrizes do art. 23, §2º, da Lei n. 14.133, de 2021, e no [Decreto n. 7.983, de 2013](#), aplicável por força da IN SEGES/ME n. 91, de 2022.

63. **Atenção: é imprescindível que sejam definidos os preços unitários referenciais, incluindo todos os insumos, não bastando a indicação apenas do valor global da contratação. Nesse ponto deve a Administração complementar a instrução processual**

64. É competência exclusiva da Administração manifestar-se a respeito das exigências que serão apresentadas abaixo, matéria estritamente técnica.

65. **Importante:** a orientação da Procuradoria ocorre somente sob o ponto de vista da estrita legalidade, sem fazer juízo de valor a respeito do orçamento, da metodologia empregada para estimar os custos unitários ou do resultado da pesquisa, em respeito à natureza técnica desses documentos.

Formação do orçamento

Orçamento - serviços de engenharia

66. O preço global de referência da licitação será definido utilizando-se ([Súmula TCU n. 258](#)):

- composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sinapi, ou um dos demais parâmetros, na forma da lei (art. 23, §2º, I, da Lei n. 14.133, de 2021 e art. 3º, Decreto n. 7.983, de 2013);
- percentual de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI (art. 23, §2º, da Lei n. 14.133, de 2021 e art. 9º, Decreto n. 7.983, de 2013);
- encargos sociais cabíveis - ES (art. 23, §2º, da Lei n. 14.133, de 2021).

67. A Administração pode adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das composições de custo unitário. Para tanto, deve demonstrar a pertinência dos ajustes para o serviço em questão, em relatório técnico elaborado por profissional habilitado (art. 8º, Decreto n. 7.983, de 2013).

Composição de custos unitários

68. A planilha de custos unitários é o documento que detalha o custo unitário do serviço, com a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida (art. 2º, II, do Decreto n. 7.983, de 2013).

69. O custo unitário de referência é o “valor unitário para execução de uma unidade de medida do serviço previsto no orçamento de referência e obtido com base nos sistemas de referência de custos ou pesquisa de mercado” (art. 2º, I).

70. O art. 23, § 2º, da Lei n. 14.133, de 2021, traz os parâmetros a serem observados para a definição do valor estimado, que devem ser utilizados **na seguinte ordem**:

Inciso I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), exceto para as obras e serviços de infraestrutura de transportes;

Inciso II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

Inciso III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

Inciso IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

71. O SINAPI é o sistema de **referência** para a fixação dos custos unitários das obras e serviços de engenharia, salvo os itens de montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil (art. 3º, Decreto n. 7.983, de 2013).

72. Os parâmetros dos incisos II, III e IV, acima indicados, somente podem ser utilizados em caso de **inviabilidade** da definição dos custos com base no SINAPI (art. 6º, Decreto n. 7.983, de 2013).

73. **Alerta-se:** os custos unitários de referência apenas poderão exceder os seus correspondentes do SINAPI, **em condições especiais, devidamente justificadas**, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle. A justificativa deve constar de relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário (art. 8º, parágrafo único, do Decreto n. 7.983, de 2013).

Benefícios e Despesas Indiretas - BDI

74. O BDI é composto por, no mínimo (art. 9º do Decreto n. 7.983, de 2013):

- taxa de rateio da administração central;
- percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalíssima que oneram o contratado;
- taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento, e
- taxa de lucro.

75. **Importante:** recomenda-se a utilização dos parâmetros estabelecidos no [Acórdão TCU n. 2.622/2013-Plenário](#), observando-se as orientações constantes do modelo de [Termo de Justificativas Técnicas Relevantes \(TJTR\)](#) elaborado pela AGU.

76. Destacam-se os seguintes pontos:

- a. é vedada a inclusão, no orçamento estimativo da licitação, de tributos de natureza direta e personalística, como o IRPJ e CSLL, nos termos da [Súmula TCU n. 254](#);
- b. podem ser incluídos PIS, COFINS e ISSQN, pois incidem sobre o faturamento;
- c. o percentual de ISSQN deve ser compatível com a legislação tributária do município onde o serviço será prestado;
- d. a taxa de rateio da administração central não pode ser estabelecida por meio de remuneração mensal fixa, mas através de pagamentos proporcionais à execução financeira;
- e. se forem adotados custos de referência desonerados, deve ser acrescido ao BDI 4,5% de Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB), instituída pela Lei n. 12.546, de 2011, ainda que extrapole os parâmetros do Acórdão, que não contempla essa rubrica.

77. **Atenção:** quanto maior a distância do percentual de BDI utilizado em relação à média indicada no Acórdão, mais robusta deve ser a justificativa técnica, conforme nota explicativa do [Termo de Justificativas Técnicas Relevantes \(TJTR\)](#) elaborado pela AGU.

BDI reduzido sobre materiais e equipamentos

78. A regra geral é o parcelamento da licitação, sempre que o fornecimento de materiais e equipamentos para o serviço representar parcela significativa do valor do contrato e puder ser realizado por empresas com especialidades próprias e diversas, separadamente do contrato principal, sem comprometer sua execução ou eficiência.

79. Se o parcelamento for inviável - o que deve ser justificado do ponto de vista técnico e econômico -, a Administração deve apresentar **taxa de BDI reduzida para materiais e equipamentos** em relação à taxa incidente sobre as demais parcelas do serviço (art. 9º, §1º, Decreto n. 7.983, de 2013, e [Súmula TCU n. 253](#)).

80. Nesse caso, deverão ser previstas duas taxas de BDI: uma sobre as parcelas em geral e uma diferenciada, reduzida, que deve incidir sobre as parcelas de materiais e equipamentos.

81. **Atenção:** o BDI reduzido não abrange os materiais ordinários da contratação ([Acórdão TCU n. 2.842/2011-Plenário](#)).

82. Registre-se que, no caso do fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atue como intermediário entre o fabricante e a Administração ou que tenham projetos, fabricação e logísticas não padronizados e não enquadrados como itens de fabricação regular e contínua nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição, com exceção à regra prevista no art. 9º, § 1º (art. 9º, §2º, Decreto n. 7.983, de 2013).

Adoção do regime de oneração ou desoneração tributária

83. A [Lei n. 12.546, de 2011](#), com redação dada pela Lei n. 14.973, de 2024, previu a desoneração da folha de pagamentos (art. 7º), afastando o caráter obrigatório do recolhimento das contribuições previdenciárias mediante alíquota da receita bruta para as empresas mencionadas, dentre as quais, as do setor de engenharia. Segundo a lei, a empresa pode optar pela regra veiculada (desoneração), ou pela tradicional (onerção), definida no art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991. Deve-se observar a regra de transição estabelecida atualmente pelo art. 9º-A, vigente de 2025 a 2027.

84. Ao elaborar o orçamento da licitação, a Administração deverá adotar o regime de tributação **onerado ou desonerado**, conforme lhe for mais vantajoso, em atenção ao princípio da economicidade.

85. **Atenção:** não é permitido apresentar dois orçamentos de referência, um onerado e um desonerado. A Administração deve, obrigatoriamente, escolher o cenário que lhe seja mais vantajoso, apresentando as justificativas técnicas cabíveis. Para tanto, deverá fazer a **simulação** das duas condições possíveis de recolhimento da contribuição previdenciária pelas empresas, elaborando duas planilhas, a fim de analisar qual será mais vantajosa.

86. A Administração deve dar **ampla publicidade** a respeito do regime de tributação adotado para a elaboração do orçamento de referência. Recomenda-se observar as orientações constantes do modelo de [Termo de Justificativas Técnicas Relevantes \(TJTR\)](#) elaborado pela AGU.

Definição de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global

87. Na contratação de obras e serviços de engenharia, é obrigatória a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação do preço máximo para ambos ([Orientação Normativa AGU n. 5, de 2009](#), art. 11 do Decreto n. 7.983, de 2013, e [Súmula TCU n. 259](#)). Essa obrigação visa evitar os riscos associados tanto ao “jogo de cronograma” quanto ao “jogo de planilha” ([Acórdão TCU n. 1695/2018-Plenário](#)), independentemente do regime de execução escolhido.

88. O art. 59, § 3º, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que, “no caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e

os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.”

89. Para o regime de **empreitada por preço unitário**, cabe desclassificação em razão de custos unitários superiores aos orçados pela Administração (art. 59, §3º, c/c art. 6º, LVI, ambos da Lei n. 14.133, de 2021). É possível definir um critério próprio, de acordo com as características do objeto. Esse critério pode considerar os custos mais relevantes ou uma margem sobre o preço de referência, entre outros, devendo a Administração escolher o critério técnico que for tecnicamente mais adequado, conforme nota explicativas da minuta padrão de edital elaborada pela AGU.

90. **Importante:** após o julgamento, o licitante vencedor deverá adequar suas planilhas e reapresentá-la à Administração por meio eletrônico. As planilhas devem conter a indicação dos quantitativos e dos custos unitários, o detalhamento do BDI e dos Encargos Sociais, com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora. É admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato (art. 56, § 5º, da Lei n. 14.133, de 2021).

Documento de responsabilidade técnica (ART, RRT ou TRT)

91. A anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações (art. 10 do Decreto n. 7.983, de 2013).

92. O documento de responsabilidade técnica deve se abranger a responsabilidade sobre todas as peças técnicas, como projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outros ([Súmula TCU n. 260](#)).

93. **Destaca-se:** o que se exige é o documento de responsabilidade técnica pertinente ao profissional responsável, independentemente de o profissional pertencer aos quadros da Administração Pública ou ser contratado por esta. Pode ser a ART, para engenheiros ([Resolução CONFEA n. 1137/2023](#)), RRT, para arquitetos ([Resolução CAU n. 91/2014](#)) ou TRT, para técnicos industriais ([Resolução CFT n. 55/2019](#)).

Recomendação:

94. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. A ART juntada refere-se apenas à elaboração do TR. Deve, portanto, a Administração providenciar a emissão, pagamento e juntada do documento de responsabilidade técnica pertinente (ART/RRT/TRT) que venha a abranger a responsabilidade sobre todas as peças técnicas, como projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outros ([Súmula TCU n. 260](#)), antes da deflagração do certame.

◦ justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VIII):

95. A Súmula TCU n. 247 dispõe sobre a obrigatoriedade da adjudicação por itens, sempre que houver divisibilidade técnica e econômica:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição

da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

96. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133/2021):

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

97. A Lei n. 14.133, de 2021, prevê que **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, “b”, § 3º):

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

98. **Atenção:** o parcelamento do objeto é a regra. O **agrupamento é medida excepcional, que deve ser justificada** adequadamente. Nesse caso, a Administração deve demonstrar que não haverá restrição à competitividade e que é a melhor forma de atender ao interesse público, em especial, à vantajosidade da contratação ([Acórdão TCU n. 2529/2021 - Plenário](#)).

99. **Destaca-se** que a reunião, em um mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos, restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos n. 148/2013 - TCU).

100. Registre-se que o agrupamento de itens **não** pode se fundar na invocação **geral** de que há necessidade de integração entre os bens/serviços a serem adquiridos/contratados. A justificativa deve demonstrar os aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. O TCU possui entendimento nesse sentido (Acórdão n. 1972/2018-Plenário):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

101. No caso, o certame prevê a adjudicação do objeto grupo, com as justificativas de ordem técnica e econômica no item 9 do ETP.

- **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII):**

102. Consta o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade pública (item 12 E 15 do ETP).

c) Gerenciamento de Riscos ("Mapa de Riscos")

103. O mapa de riscos deve conter a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (art. 18, X, da Lei n. 14.133, de 2021). Deve ser elaborado no módulo de Gestão de Riscos Digital, conforme previsto no item 5.2. do [Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf), com a indicação da probabilidade, impacto, responsável e ações preventiva e de contingência para cada um dos riscos (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf>).

104. O “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, que pode constar da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

105. O mapa de riscos consta dos autos e foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital.

d) Termo de Referência (TR)

106. Na elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar os parâmetros e elementos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei n. 14.133, de 2021, na IN SEGES/ME n. 81, de 2022.

107. **Atenção:** O TR deve ser elaborado no **Sistema TR Digital**, nos termos do art. 4º da IN SEGES/ME n. 81/2022. A Administração deve **compatibilizar o conteúdo do ETP com o TR**, evitando contradições entre os documentos.

108. Registre-se que o **Termo de Referência e o Projeto Básico são documentos diferentes**. De acordo com o [Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e Serviços de Engenharia \(IPP Engenharia\)](#), p. 92:

- **Termo de Referência:** documento jurídico-administrativo previsto no art. 6º, XXIII, da Lei n. 14.133, de 2021, que contém as informações necessárias para delimitar o objeto contratado. **Não traz especificações técnicas. Não** exige emissão de documento de responsabilidade técnica.
- **Projeto Básico:** documento que contém as especificações técnicas do serviço, previsto no art. 6º, XXV, da Lei n. 14.133, de 2021, elaborado por profissional da área, como engenheiros, arquitetos e técnicos industriais. **Exige** a emissão de ART, RRT ou TRT, independentemente do profissional pertencer aos quadros da Administração ou ser contratado por esta. **Quando necessário, deve ser anexo ao TR.**

109. **Importante:** em serviços comuns de engenharia, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência, dispensada a elaboração de projetos. Para tanto, deve ser demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados (art. 18, §3º, da Lei n. 14.133, de 2021). Trata-se de questão técnica, que deve ser justificada pelo setor de engenharia (BPC n. 07 e art. 50, da Lei n. 9.784, de 1999).

110. Destacam-se, abaixo, elementos relevantes do TR.

◦ previsão de critérios de sustentabilidade:

111. As especificações do objeto devem contemplar critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

112. Deverão ser tomados os seguintes cuidados, (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei n. 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei n. 12.305, de 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES n. 58/2022):

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável;
- e) priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis.

113. Para tanto, deve ser feita consulta ao "[Guia Nacional de Contratações Sustentáveis](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis)", disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>.

114. Se os bens não se sujeitarem a critérios de sustentabilidade ou se as especificações restringirem indevidamente a competição em dado mercado, a Administração deverá apresentar justificativa nos autos.

115. **Atenção:** devem ser evitadas previsões genéricas e relativas a outros tipos de contratação, conforme orienta o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU.

116. No caso, a Administração incluiu critérios e práticas de sustentabilidade (item 4.1 do TR). Destaca-se, no entanto, que no ETP (item 14), foram listados outros critérios que não foram trazidos para o TR. Assim, a título de complementação, recomenda-se o alinhamento de ambos os documentos.

◦ **adoção da Modelagem da Informação da Construção (BIM)**

117. Deverá ser, preferencialmente, adotada a **Modelagem da Informação da Construção (Building Information Modelling - BIM)** ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la, sempre que adequada ao objeto da licitação para obras e serviços de engenharia e arquitetura (art. 19, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Recomendação:

118. O ente assessorado deverá:

a. adotar ou justificar a não adoção da Modelagem da Informação da Construção (Building Information Modelling - BIM).

◦ **conteúdo:**

119. Em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos citados acima.

Recomendações:

120. Apesar de se tratar de documento essencialmente técnico, é necessário que o ente assessorado **proceda aos seguintes ajustes:**

Condições gerais da contratação

a) fixar **preços unitários máximos para cada item do objeto, ressaltando a recomendação já sinalizada neste opinativo de se indicar o quantitativo de materiais, peças, equipamentos e etc.** (Art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I da IN SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021).

Serviços de manutenção de equipamentos

b) o item 5.5 fala nas "quantidade estimadas a seguir". Não foi possível, entretanto, localizar esse quantitativo, o que deve ser providenciado pela Administração.

c) justificar a exclusão dos itens 7.6.1, 7.6.2 e 7.6.3.

d) estimar as quantidades de material e peças que serão fornecidas pela contratada para a execução do serviço, conforme tratado em tópico próprio, fazendo a respectiva pesquisa de mercado dos custos unitários.

A Administração deve ter condições de listar os materiais e peças de utilização provável na manutenção preventiva e pesquisar seus respectivos valores, haja vista o conhecimento técnico e expertise que detém para tanto. A fim de evitar questionamentos dos licitantes e dos órgãos de controle, bem como atender a jurisprudência do TCU, **deverá ser feita uma lista com a indicação de peças e/ou materiais de utilização provável tanto na manutenção preventiva como na corretiva, o que pode ser feito utilizando os dados da contratação anterior e/ou das manutenções que já foram feitas no aparelho/equipamento ou, ainda, outros contratos com o mesmo objeto firmados pela entidade, além da experiência da equipe técnica.**

Tal lista deve contemplar peças, insumos e tudo o que possa ser previsto para ser utilizado durante a execução do contrato e que guardem pertinência com os serviços discriminados.

Todos esses itens (**insumos, peças**) deverão ter suas quantidades estimadas de forma justificada e embasada em documentação pertinente, com a juntada aos autos da respectiva planilha detalhada. Com base nessa lista, deverá ser feita a pesquisa de mercado, a fim de elaborar o orçamento estimativo adequado.

e) fixar **critérios de julgamento** compatíveis com objeto licitado em sua integralidade. Deve-se considerar o seguinte: existem três itens distintos em relação ao objeto a ser contratado (a prestação de serviços de manutenção preventiva, serviços de manutenção corretiva e fornecimento de peças), por isso deve haver pressupostos de competitividade em relação a cada item a ser licitado. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor valor dos serviços, pois assim se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para os serviços de manutenção/mão de obra, deixando sem parâmetro a aquisição das peças a serem utilizadas no bojo do contrato.

A Procuradoria-Geral Federal emitiu orientação específica sobre o gerenciamento de frota - **que inclui o serviço de manutenção**:

63 LICITAÇÕES Na contratação do gerenciamento de frota, deve Administração utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato; evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada; não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas, sim, fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório. Fonte: Parecer n. 00002/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 11).

Assim, deve haver competitividade em torno do valor do serviço/mão de obra e sobre o valor estimado das peças/materiais/insumos, a fim de se conseguir a proposta mais vantajosa em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o serviço de manutenção/ mão de obra.

Para conseguir essa competitividade em relação às peças, é possível estabelecer um percentual de desconto sobre o valor total estimado de peças. Para tanto, pode-se utilizar valores tabelados, sobre os quais incidiriam esse desconto, como uma tabela de peças do fabricante, por exemplo.

Cabe à Administração, na fase de planejamento, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.

Para atender às orientações acima, sugere-se que o critério de julgamento seja o **menor preço global**, obtido pelo licitante que ofertar o maior percentual de desconto sobre o valor de tabela das peças e o menor valor estimado para o serviço/mão de obra. Assim, quanto maior o desconto sobre o valor das peças e quanto menor o valor estimado do serviço/mão de obra, menor será o preço global da proposta.

Deve ficar claro que o percentual de desconto deverá incidir sobre o preço da **tabela** do fabricante ou de tabela oficial das peças. E na hipótese de existirem peças não contempladas na tabela do fabricante ou ausentes de tabela oficial de preços, caberá à empresa contratada proceder às cotações de preços das peças necessárias junto ao mercado fornecedor, informando em relatório ao fiscal do contrato, que, após certificar-se das cotações realizadas, autorizará a empresa a adquiri-las do fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço.

Sobre os critérios de julgamento, medição e de pagamento, cabe ao gestor observar as diretrizes do Acórdão 188/2022 - Plenário:

(...) A outra questão distinta se refere a ilegalidade consistente na formação do preço calçada exclusivamente no custo da mão de obra, em divergência com a metodologia de execução do contrato pelo pagamento dos serviços por demanda (ordem de serviços), uma vez que o custo do serviço de manutenção não está atrelado apenas ao valor da mão-de-obra empregada, mas também deve considerar o custo do material de consumo empregado pelo contratado. Ora, é essa ilegalidade que é combatida na decisão e que conduziu a determinação de realização de nova licitação: considerando que a contratação é do serviço de manutenção composto pela mão-de-obra e pelos materiais empregados (ou seja, não se trata apenas do fornecimento de mão-de-obra, mas do resultado final de manutenção predial), o lançamento de valores fixos de insumos diversos na planilha de formação de preços (peça 2, p. 165) exclui a possibilidade de competição entre os licitantes no fornecimento dos insumos necessários à atividade de manutenção e fragiliza, de forma indevida, o princípio de máxima competição entre os licitantes.

Conforme debatido no acórdão recorrido, a licitação deve levar em conta, como critério de escolha da proposta vencedora, o preço dos materiais empregados na atividade de manutenção predial, de modo a considerar tanto a estimativa de serviços de natureza permanentes quanto serviços de natureza eventual, expandindo o espaço de competição entre os licitantes.

O modelo adotado pela Administração importa um verdadeiro desincentivo para que o contratado busque o menor preço para os valores de insumos, uma vez que o mecanismo de remuneração impõe o pagamento do valor desembolsado comprovado na nota fiscal, com a incidência da parcela de despesas administrativas/operacionais e o percentual de lucro (peça 1, p. 165).

Ou seja, o modelo de contratação cria um incentivo para que o contratado busque o maior preço para os materiais utilizados (limitado ao orçamentos-referência), uma vez que o contratado recebe o percentual de BDI em benefício próprio, o que, ao cabo, dá à contratação uma natureza mais próxima da terceirização de mão-de-obra, ao invés de uma efetiva contratação de serviços de manutenção predial.

O precedente indicado pelo recorrente em nada modifica o entendimento da decisão atacada. No Acórdão 3151/2006-TCU-Segunda Câmara-TCU discutia-se a correlação entre produtividade mínima por profissional e a quantidade de mão-de-obra empregada em contrato de limpeza e conservação, com o objeto distinto do tratado no presente caso (manutenção predial). Assim, a contratação de serviço de limpeza não está vinculada à contratação de materiais de consumo na mesma forma que se exige no contrato de manutenção predial.

Assim, inexistente uma autorização ao órgão público para que a licitação de serviço de manutenção predial possa ser avaliada apenas pelo valor da mão-de-obra ofertada, sem considerar a possibilidade de competição na formação dos preços dos insumos estimados e possível de serem empregados na atividade-fim licitada, justificando a decisão de reconhecimento de nulidade e a determinação de realização de nova licitação.

(...)

CONCLUSÕES

A nulidade do Edital de Licitação está relacionada a adoção de critério de escolha da proposta mais vantajosa que considera exclusivamente o preço da mão-de-obra, afastando a possibilidade de concorrência quanto aos insumos empregados na atividade de manutenção predial, razão pela qual a manutenção da contratação, no caso concreto, decorre apenas do princípio da razoabilidade (continuidade do serviço público e tempo necessário para nova licitação) e afasta de forma correta mais de uma prorrogação contratual.

Não é correta a invocação do princípio da isonomia quando as demais contratações realizadas por Hospitais Federais no Rio de Janeiro não foram julgadas pela Corte de Contas. Ainda que se considere que a licitação escolheu a proposta de menor preço, o modelo de contratação não permitiu a concorrência de forma plena, limitando o escopo do princípio de busca da proposta mais vantajosa previsto na Lei de Licitações, uma vez que o preço dos insumos foi nivelado no mesmo patamar para todos os licitantes.

As considerações sobre a incidência da IN 5/2017 não são relevantes para a questão fulcral debatida, qual seja, a nulidade decorrente do modelo de formação do preço calçada exclusivamente no preço de mão-de-obra fornecida e desconsiderando a possibilidade de concorrência na formação dos preços de insumos utilizados na atividade-fim de manutenção predial.

(...) VOTO:

(...) Na realidade, o que levou o TCU a restringir a possibilidade de prorrogações do contrato firmado foi a utilização, como critério de seleção do fornecedor, de parâmetro incompatível com a metodologia de remuneração da contratada, que impossibilitaria "garantir que tenha sido selecionada a proposta mais vantajosa para Administração, tampouco permite estabelecer conexão necessária e suficiente entre os critérios de seleção do fornecedor e os critérios de medição e pagamento do contrato, infringindo o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993" (itens 22 e 34 do voto condutor e item 9.5 do Acórdão 689/2021-TCU-Plenário)

O item 6 do edital do Pregão Eletrônico 11/2020 (peça 2, p. 8-9) e a planilha de custos e formação de preços (peça 2, p. 163-166) orientaram os licitantes a apresentarem propostas de preços contendo os quantitativos e custos dos profissionais que irão compor as equipes administrativa, de manutenção preventiva (responsável pela execução das tarefas previstas no plano de manutenção) e de emergências.

Ocorre que o pagamento por postos de trabalho não é a única fonte de remuneração que o Pregão Eletrônico 11/2020 prevê. O termo de referência e a planilha de custos e formação de preços especificam outras duas, igualmente relevantes: "verba mensal de materiais para manutenção preventiva" e "parcela variável de serviços para manutenção corretiva".

Conforme o termo de referência anexo ao edital, cumpre à contratada fornecer os materiais, peças e serviços necessários à manutenção preventiva, até o limite de R\$ 40.000,00 mensais. O valor dos materiais que excederem o valor mensal fixado será ressarcido à contratada, desde que previamente aprovado pela contratante. No caso de serviços necessários à manutenção preventiva, será adotado o preço de mercado, "baseado em pesquisa de pelo menos três fornecedores ou utilizando como referência a tabela EMOP (Empresas de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro) ou SCO (Sistema de Custos e Obras da Fundação Getúlio Vargas)" (peça 2, p. 77-78)

Os serviços de manutenção corretiva, por sua vez, são executados a partir de demanda do setor de infraestrutura da contratante, mediante emprego temporário de mão-de-obra que não compõe a equipe dedicada ao contrato, até o limite de R\$ 180.000,00 mensais, e seus preços devem corresponder aos custos envolvidos na execução do serviço, tendo por a tabela EMOP (Empresas de Obras públicas do Estado do Rio de Janeiro) ou SCO (Sistema de Custos e Obras da Fundação Getúlio Vargas) (peça 2, p. 78) .[[footnoteRef:2] [2: Os valores dos materiais aplicados na manutenção preventiva e dos serviços de manutenção corretiva excedentes aos limites de R\$ 40.000,00 e R\$ 180.000,00 mensais serão ressarcidos à contratada, desde que previamente aprovados pela Administração, devendo ser acumulados mensalmente, para que não seja ultrapassado o valor global do contrato, ao seu final (peça 2, p. 77-78) .]

A despeito de o termo de referência prever remuneração por materiais, peças e serviços necessários à manutenção preventiva e por execução de serviços de manutenção corretiva, essas fontes foram desprezadas como critério de seleção, que ficou restrito ao menor preço da equipe dedicada ao contrato.

Como resultado, dos R\$ 519.163,99 a serem pagos à Navele (peça 105, p. 1-3), R\$ 220.000,00 (42% da remuneração ajustada) dizem respeito a materiais, peças e serviços cujos preços não foram submetidos à disputa entre licitantes.

Ora, não havia motivo para o HFI deixar de adotar critério de seleção que compreendesse o fornecimento de bens e a execução de serviços por demanda, à exemplo da ponderação do maior percentual de desconto sobre a tabela Sinapi.

Nessas circunstâncias, não se pode afirmar que a proposta da Navele foi a mais vantajosa para a Administração (argumento "vi") nem que a prorrogação do contrato seja de interesse da Administração (argumento "vii") . Adotasse o HFI critério de seleção consentâneo com a legislação e com as especificidades da contratação, verossímil que licitante distinta se sagra-se vencedora e que menor seria o valor global o contrato.

Também não há como acolher o argumento "viii". Por força do que dispõe o art. 71, inciso IX e §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, é lícito o TCU **abreviar a execução do contrato, ante a presença de irregularidades no certame que lhe deu origem.**

Por fim, eventuais ilegalidades cometidas por outras unidades hospitalares federais do estado do Rio de Janeiro não compõem o objeto destes autos, para que aqui se possa adotar providências para corrigi-las, **nem motivo suficiente para manter contrato irregular** (argumento "v").

Não tendo sido apresentados elementos capazes de desconstituir os fundamentos da deliberação atacada, nego provimento ao recurso e mantenho íntegro o Acórdão 689/2021-TCU-Plenário.

Tendo em vista que os documentos peças 103-107, apresentados pela recorrente, constituem indícios de que os contratos de manutenção predial celebrados por outras unidades hospitalares federais do Rio de Janeiro contêm **irregularidades equivalentes às identificadas nestes autos**, determino à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de incluir, em seu plano de fiscalização, ação de controle acerca do tema.

Com essas considerações, incorporo a minhas razões de decidir as análises e conclusões constantes da instrução transcrita no relatório e voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado."

Vigência

f) no caso de serviço continuado: o art. 106 da Lei n. 14.133/2021 estabelece as seguintes diretrizes para a fixação da vigência plurianual, que devem ser observadas pelo gestor:

- I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
- II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;
- III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

Reajuste

g) deve ser inserida a redação específica de reajuste para **serviços de engenharia**, prevista na minuta padrão da AGU. Caso não tenha sido utilizado SINAPI como referência, indicar o sistema utilizado e a respectiva data, ou ainda a data de referência para um dos demais parâmetros do §2º do art. 23 da Lei n. 14.133, de 2021, que tenham servido para a estimativa de custos do serviço.

h) indicar o **índice adequado para o reajustamento** dos custos decorrentes do mercado e a **data-base vinculada à data do orçamento estimado** (art. 25, § 7º, da Lei n. 14.133/2021), preenchendo o subitem XXX da minuta padrão. Para tanto, devem ser adotadas as orientações abaixo:

- 1) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;
- 2) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;
- 3) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

Qualquer que seja o índice utilizado, **deverá haver a justificativa técnica** de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP n. 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU n. 38/2013).

Regime de execução

i) justificar a escolha do regime de execução, considerando, em especial, a eficiência na gestão do contrato e os aspectos a seguir:

Empreitada por preço global (art. 6º, inciso XXIX, Lei nº 14.133/2021): contratação por preço certo e total. A adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos do serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna, para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, Lei nº 14.133/2021): a contratação é feita por preço certo de unidades determinadas. Os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais do serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

Conforme o Enunciado Consultivo PGF n. 93: *'É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa.'* (Fonte: Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 116).

A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser contratado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global, normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

Requisitos de habilitação

j) complementar o item 9.41.1.10, uma vez que se encontra incompleto.

k) adequar a exigência de **atestados de qualificação técnica**, uma vez que são admitidas quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei n. 14.133/2021).

l) a exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, **assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento)** do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021).

m) em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, **por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos** (art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021). O prazo de exigência de experiência mínima deve ser justificado no estudo técnico preliminar e compatível com o objeto e prazo da presente contratação, não podendo ser superior a 3 (três) anos. Deve a Administração considerar a experiência pretérita do órgão contratante, que indique ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.

n) com relação à capacidade técnico-profissional, a jurisprudência do TCU entende ser indevida a exigência de vínculo empregatício, para fins de comprovação da responsabilidade técnica pelo acompanhamento do serviço (capacidade técnico-profissional) - itens 9.45.2 e 9.45.3.

o) a exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional deve estar associada à experiência na execução prévia de quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço do certame (Acórdão nº 1.229/2008-Plenário, Acórdão nº 2.303/2015 - Plenário).

Peculiaridades do objeto

p) por se tratar de licitação para contratação de serviço de engenharia, a equipe de planejamento deve ter, obrigatoriamente, integrante com formação em engenharia e/ou arquitetura e/ou técnica industrial (art. 22, §1º, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

q) os responsáveis pela produção dos elementos e/ou peças técnicas exclusivamente relacionados com engenharia e/ou arquitetura e/ou técnica industrial devem ser identificados nos autos (art. 2º, I, da [IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016](#)).

r) a área técnica deverá certificar-se de que todos os elementos do art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133, de 2021 foram contemplados no termo de referência (Súmula TCU nº 261). Recomenda-se ainda a consulta à Decisão Normativa CONFEA nº 106/2015 e à OT - IBR 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Pública - IBRAOP. Tais documentos trazem orientações específicas sobre o conteúdo de projetos básicos para obras e serviços de engenharia planejados pela Administração Pública.

s) justificar a não elaboração do projeto executivo, nos termos do art. 18, § 3º ou no art. 14, § 4º da Lei nº 14.133, de 2021, para pleno atendimento do art. 46, § 1º, da Lei.

Outros aspectos

t) juntar o IMR, citado no item 7.1 como anexo ao TR.

t) juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017).

◦ **Adequação orçamentária:**

121. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal (6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 10, inciso IX, da [Lei n. 8.429, de 1992](#)).

122. O art. 9º, inc. X, Instrução Normativa SEGES/ME n. 81, de 2022, determina que tal informação conste do Termo de Referência.

123. **Alerta-se:** é necessário juntar, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da [Lei n. 4.320, de 1964](#)).

124. Se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, é **dispensado** o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000 ([Orientação Normativa AGU n. 52](#), de 2014, e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 01/2012).

125. Consta(m) dos autos:

- a. declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica (SIPAC 47).

Recomendação:

126. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. informar nos autos a natureza da ação que suporta a despesa, se projeto ou atividade, adotando, se for o caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

4. CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

127. No que se refere à ausência de cronograma físico-financeiro, a justificativa apresentada pela Administração (Justificativas Técnicas Relevantes) mostra-se, em tese, compatível com a natureza do objeto, uma vez que a contratação refere-se à prestação de serviços contínuos de manutenção preventiva e corretiva, e não à execução de obra, hipótese em que a execução não se desenvolve por etapas físicas sequenciais passíveis de cronograma tradicional. Nos termos dos arts. 18 e 40 da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação deve ser adequado à natureza e às características do objeto, podendo, nesse contexto, ser estruturado por meio do Termo de Referência, que deve estabelecer as rotinas, periodicidade e obrigações técnicas, bem como pelo Plano de Manutenção, Operação e Controle (PMOC), a ser apresentado pela contratada e submetido à aprovação da fiscalização. Não obstante, recomenda-se que o PMOC seja formalmente incorporado à execução contratual e que estejam claramente definidos os critérios de medição, faturamento e atendimento das demandas de manutenção corretiva, de modo a assegurar a adequada fiscalização do contrato e o controle da despesa pública, permanecendo a responsabilidade pela suficiência do planejamento com a área técnica demandante.

5. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME, EPP E COOP

128. A Administração deve analisar a incidência do tratamento diferenciado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), nos termos do [Decreto n. 8.538, de 2015](#). O tratamento diferenciado também se aplica às cooperativas (COOP) com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei n. 11.488, de 2007.

129. O art. 6º do Decreto n. 8.538, de 2015, estabelece que o processo licitatório deve ser destinado exclusivamente à participação de ME, EPP e COOP nos itens ou lotes de licitação cujo **valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**.

130. **Atenção:** nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação da exclusividade (art. 4º, § 3º, da Lei n. 14.133, de 2021).

131. O tratamento diferenciado poderá ser afastado, nas hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, **mediante justificativa:**

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei n. 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do **caput** do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do **caput** deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do **caput**, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

132. **Alerta-se:** as hipóteses do art. 10 do Decreto n. 8.538, de 2015, são taxativas e não podem ser ampliadas.

133. **Registre-se** que há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- de exigência de subcontratação de ME e EPP nos termos do art. 7º do Decreto n. 8.538, de 2015;
- de prioridade de contratação de ME e EPP sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto n. 8.538, de 2015.

134. No caso, a estimativa do valor da contratação/de cada lote ultrapassa R\$ 80.000,00, sendo acertada a não exigência da participação exclusiva das ME e EPP no certame.

6. MINUTAS PADRONIZADAS DE EDITAL E CONTRATO

135. Ao elaborar as minutas de edital, ata de registro de preços e contrato, a Administração deve atentar para as seguintes questões essenciais:

- **conteúdo das minutas padronizadas:**

136. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei n. 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

Recomendações:

137. Quanto ao conteúdo das alterações destacadas, **recomenda-se proceder aos seguintes ajustes:**

Na minuta de edital:

- a) excluir o item 10.4 e subitens, uma vez que optou-se por utilizar a minuta de contrato.
- b) justificar a vedação de participação de consórcios, que é medida excepcional, nos termos do art. 15 da Lei n. 14.133, de 2021.

Na minuta de contrato:

- c) item 14.3 - conforme se infere da Nota Explicativa que acompanha o referido dispositivo, deve ser apresentada a devida justificativa, além de se fazer constar a referida previsão na minuta de Edital.

Nota Explicativa: A Consultoria-Geral da União, por meio do PARECER n. 00061/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00688.001623/2024-01), uniformizou o entendimento de que é possível a supressão do objeto do contrato administrativo em percentual superior a 25% (art. 125 da Lei 14.133/2021), mediante acordo entre as partes, nos seguintes termos:

"36. Diante de tudo quanto exposto, conclui-se ser possível a supressão parcial consensual de contrato administrativo em percentual superior àqueles estabelecidos pelo art. 125 da Lei 14.133/2021.

37. Tal supressão parcial consensual do contrato administrativo deve respeitar os princípios enunciados no art. 5º da Lei 14.133/2021; deve ser adequadamente fundamentada; e pode ensejar a responsabilização de servidor por falha do projeto.

38. Sugere-se, ainda, veicular, no edital da licitação, a possibilidade de supressão do contrato administrativo de maneira consensual em percentual superior ao estabelecido no art. 125 da Lei 14.133/2021."

- d) incluir, entre as obrigações da contratada, a juntada ulterior da RRT (arts. 45 e 46 da Lei 12.378, de 2010) e/ou da ART (arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 1977) e/ou do TRT (arts. 16 e 19 da Lei nº 13.639, de 2018), relativos aos serviços de arquitetura, engenharia ou técnica industrial, respectivamente, para fins de identificação da responsabilidade técnica pela execução contratual (Súmula TCU nº 260).

- e) observar o disposto no art. 92, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer que, de acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

◦ **aplicação da Lei n. 13.709, de 2018 (LGPD):**

138. A [Lei n. 13.709, de 2018](#), (LGPD) dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Recomendação:

139. Nesses termos, o ente assessorado deverá:

- a. observar o disposto no PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, que trata da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos.

140. O parecer acima referido fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos,

[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula

funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei n. 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado.

7. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

141. É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação (art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei n. 14.133/2021).

142. Deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, alínea “a”, Lei n. 14.133/2021).

143. Após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos (art. 54, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

144. Deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet* (art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inc. V, do Decreto n. 7.724, de 2012,):

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III. CONCLUSÃO

145. Em face do exposto, o parecer é pela REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 13, 20, 26, 40, 52, 53, 57, 58, 59, 63, 89, 94, 116, 118, 120, 126, 127, 137 e 139 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

146. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 1º, incisos I e II e art. 3º, inc. II, da Portaria Normativa PGF/AGU n. 73/2025).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 18 de dezembro de 2025.

AMANDA LOIOLA CALUWAERTS
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111054259202585 e da chave de acesso 6fbdcf66



Documento assinado eletronicamente por AMANDA LOIOLA CALUWAERTS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3053150843 e chave de acesso 6fbdcf66 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): AMANDA LOIOLA CALUWAERTS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-12-2025 12:10. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.